



20.11.2020

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sui rifiuti

Riferimento/Numero d'incarto: R114-1275

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Principi del progetto	4
3	Rapporto con il diritto internazionale	5
4	Commenti alla disposizione	6
4.1	Modifica del termine di entrata in vigore dell'obbligo (art. 54 cpv. 3)	6
5	Ripercussioni	7
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	7
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	7
5.3	Ripercussioni per i Comuni	7
5.4	Altre ripercussioni	7

1 Situazione iniziale

La combustione di rifiuti negli impianti di incenerimento dei rifiuti (IIRU) genera ogni anno circa 80 000 tonnellate di ceneri dei filtri per la depurazione dell'aria di scarico. Per molti decenni, le ceneri dei filtri degli IIRU svizzeri sono stati conferiti in discariche in Svizzera o in discariche sotterranee in Germania. Queste ceneri contengono grandi quantità di metalli riciclabili in particolare zinco, piombo e rame. Il conferimento in discarica delle ceneri dei filtri non rappresenta un impatto ambientale diretto, ma causa una perdita di materie prime metalliche, soprattutto di zinco.

Il recupero dei metalli dalle ceneri dei filtri degli IIRU avviene in due fasi. Nella prima, un «lavaggio acido» consente di trasformare le ceneri in un concentrato metallico. Al termine del potenziamento, 14 IIRU e l'azienda di smaltimento Chiresa SA si occuperanno del lavaggio acido per i 29 IIRU svizzeri. Nella seconda fase, i concentrati sono sottoposti a un cosiddetto trattamento metallurgico all'estero al fine di recuperare termicamente i metalli. Nel 2025, nel sito dell'IIRU di Zuchwil entrerà in servizio un impianto, denominato SwissZinc, in grado di recuperare i metalli attraverso un processo elettrochimico. I gestori degli IIRU svizzeri si sono associati in tal senso. In futuro sarà pertanto possibile coprire circa il 20 per cento del fabbisogno nazionale di zinco.

Le capacità negli IIRU per il lavaggio acido erano già state definite prima dell'adozione dell'ordinanza sui rifiuti (OPSR; RS 814.600) modificata nel 2016. Per garantire il rientro nel ciclo economico dei metalli recuperati dalle ceneri dei filtri in Svizzera, l'articolo 54 capoverso 3 OPSR prevedeva, a partire dal 1° gennaio 2021, l'obbligo di recuperare i metalli.

La fissazione di un termine dovrebbe consentire di promuovere tecnologie innovative e accelerare la costruzione e l'esercizio di impianti adatti in Svizzera. I risultati non si sono fatti attendere: a fine 2020, 12 impianti e l'azienda Chiresa SA hanno recuperato quasi tre quarti dei metalli delle ceneri dei filtri prodotte. Il necessario potenziamento delle capacità di trattamento per le circa 20 000 tonnellate rimanenti di ceneri dei filtri ha subito ritardi per diversi motivi (pianificazione, fornitura dei componenti e trattative contrattuali). Di conseguenza, i due nuovi impianti previsti a Basilea e a Monthey saranno completati rispettivamente solo nel 2022 e nel 2024. Inoltre, le capacità supplementari di lavaggio acido presso l'IIRU di Zuchwil saranno disponibili solo dal 2025. Le circa 20 000 tonnellate rimanenti di ceneri dei filtri dovranno pertanto continuare a essere conferite in discariche in Svizzera o in discariche sotterranee in Germania fintanto che non saranno disponibili le capacità necessarie.

Tuttavia, secondo l'OPSR, dal 1° gennaio 2021 le ceneri dei filtri non trattate non potranno più essere conferite in discarica né in Svizzera né all'estero. Questa situazione causerà un'emergenza di smaltimento di circa 20 000 tonnellate di ceneri dei filtri, con la conseguenza che quasi la metà degli IIRU svizzeri dovrebbe interrompere la propria attività.

Il termine di entrata in vigore dell'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri, fissato al 1° gennaio 2021 nell'articolo 54 capoverso 3 OPSR, deve per tale ragione essere prorogato al 1° gennaio 2026. La modifica dovrà entrare in vigore il 1° gennaio 2021.

2 Principi del progetto

Il progetto contiene la seguente proposta di modifica: il termine attuale del 1° gennaio 2021 per l'entrata in vigore dell'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri degli impianti di incenerimento dei rifiuti (IIRU) deve essere prorogato al 1° gennaio 2026 (art. 54 cpv. 3 OPSR). Fino a tale data le ceneri dei filtri potranno essere depositate, senza recupero dei metalli, in discariche o compartimenti di tipo C se legate con leganti idraulici, a condizione che tutte le capacità di trattamento disponibili per il lavaggio acido siano già state sfruttate.

3 Rapporto con il diritto internazionale

La modifica proposta non ha ripercussioni sugli obblighi della Svizzera conformemente al diritto europeo e internazionale.

4 Commenti alla disposizione

4.1 Modifica del termine di entrata in vigore dell'obbligo (art. 54 cpv. 3)

Attualmente i metalli sono già recuperati da circa tre quarti delle ceneri dei filtri. Questo fatto dimostra che il settore interessato ha intrapreso autonomamente il passo verso l'innovazione, ma che a tal fine ha bisogno di più tempo. Gli operatori direttamente interessati sono pertanto favorevoli al recupero dei metalli dalle ceneri dei filtri.

Nell'estate 2020, considerati i ritardi nella realizzazione delle necessarie capacità di trattamento, numerosi Cantoni, l'associazione di settore (ASIR) e singoli gestori di IIRU si sono rivolti all'UFAM, affinché prorogasse il termine di entrata in vigore dell'obbligo di recuperare i metalli dalle ceneri dei filtri. L'UFAM ha quindi avviato troppo tardi le necessarie modifiche dell'ordinanza.

La rinuncia a un adeguamento immediato delle basi giuridiche a partire dal 1° gennaio 2021 causerebbe in Svizzera un'emergenza di smaltimento per circa 20 000 tonnellate di ceneri dei filtri, poiché a tenore di legge non sarebbe più ammesso conferirle in discarica. Numerosi IIRU dovrebbero pertanto interrompere la loro attività, mettendo a rischio la garanzia di smaltimento dei rifiuti urbani.

L'adattamento include una proroga al 1° gennaio 2026 del termine di entrata in vigore dell'obbligo di recuperare i metalli. Le capacità di trattamento esistenti e quelle nuove realizzate a tal fine dovranno quindi essere utilizzate appieno per ridurre il più possibile le quantità di ceneri dei filtri non trattate conferite in discariche di tipo C. La modifica dell'ordinanza garantisce che gli impianti che hanno messo a disposizione per tempo le capacità di trattamento possano e debbano utilizzarle. In tal modo, si previene il rischio che ceneri dei filtri che già oggi possono essere trattate siano, per ragioni di ordine economico, conferite fino al 1° gennaio 2026 non trattate in discariche e che gli impianti di trattamento rimangano vuoti.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. L'attuazione corretta della nuova disposizione può essere garantita con il personale esistente senza ingenti oneri supplementari.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le ripercussioni finanziarie e di personale saranno esigue anche per i Cantoni, poiché la modifica interessa in primo luogo i gestori di IIRU e di discariche. La proroga del termine consentirà tuttavia ai Cantoni di garantire la sicurezza di smaltimento delle ceneri dei filtri. Al contempo sussiste una migliore sicurezza di pianificazione per i rispettivi impianti per i rifiuti.

5.3 Ripercussioni per i Comuni

La modifica proposta non ha ripercussioni prevedibili per i Comuni.

5.4 Altre ripercussioni

La modifica dell'articolo 54 capoverso 3 OPSR non avrà ripercussioni negative su economia, ambiente e società. Questa modifica prevede lo sfruttamento integrale delle capacità degli impianti esistenti per il trattamento delle ceneri dei filtri, prima di poterle conferire in discarica. Considerato il fatto che le ceneri dei filtri non trattate potranno essere conferite in discarica solo quando saranno state utilizzate tutte le capacità di trattamento mediante lavaggio acido (la cosiddetta sussidiarietà del conferimento in discarica), le aziende che hanno già costruito gli impianti per il lavaggio acido delle ceneri dei filtri non saranno penalizzate dal punto di vista finanziario. Gli investimenti già effettuati dai gestori degli impianti sono in tal modo garantiti.

Il conferimento in discarica delle ceneri dei filtri non trattate rimanenti non ha impatti sull'ambiente. La proroga del termine sostiene il proseguimento e la realizzazione di tecnologie e di impianti orientati a un'economia circolare in Svizzera. I nuovi impianti di trattamento di Basilea e Monthey, di prossima costruzione, saranno completati rispettivamente nel 2022 e nel 2024, mentre la capacità dell'impianto di Zuchwil sarà potenziata entro il 2025. Nel quadro delle sue competenze, l'UFAM esigerà il rispetto di tali scadenze.

Un sistema di riciclaggio per il recupero di metalli a livello nazionale consente alla Svizzera di rafforzare ulteriormente il suo ruolo di pioniere in questo settore importante per l'economia circolare. Il recupero dei metalli dalle ceneri dei filtri è una procedura condivisa dalle autorità e dal settore, poiché contribuisce a sgravare le discariche.